ISSN 2351-6658
ISSN (ONLINE) 2351-6666

СКЛАД ВЫБАРЧЫХ КАМІСІЙ: АСНОЎНЫЯ ТЭНДЭНЦЫІ ВА ЎМОВАХ АЎТАРЫТАРНАЙ СІСТЭМЫ БЕЛАРУСІ (МЯСЦОВЫЯ ВЫБАРЫ, 1999–2014 ГАДЫ)

ВАДЗІМ БЫЛІНА

Анатацыя: Тэкст разглядае эвалюцыю складу выбарчых камісій на мясцовых выбарах у 1999–2014 гадах. Назіраецца паступовы заняпад працэдуры вылучэння кандыдатаў працоўнымі калектывамі і праз збор подпісаў на карысць вылучэння грамадскімі арганізацыямі, кантраляванымі ўладамі. У сярэднім 40% усіх сяброў камісій – прадстаўнікі грамадскіх арганізацый і партый. Але амаль усе яны рэпрэзентуюць праўладныя грамадскія аб'яднанні і палітычныя партыі. Аналіз паказаў, што нягледзячы на папраўкі ў Выбарчы кодэкс 2009 года, уведзеныя згодна з рэкамендацыямі АБСЕ, кантроль улады над працэсам фармавання камісій не знізіўся.

Ключавыя словы: мясцовыя выбары, выбарчыя камісіі, палітычная сістэма Беларусі.

COMPOSITION OF ELECTORAL COMMISSIONS: MAIN TRENDS IN THE AUTHORITARIAN SYSTEM OF BELARUS (LOCAL ELECTIONS, 1999–2014)

Abstract: The article considers evolution of electoral commissions in local elections in 1999–2014. It shows a gradual decline of the procedure of candidate's nomination by labour communities and collecting signatures, and the rise of nomination by pro-government NGOs. Around 40 percent of commission members represent NGOs and political parties, but almost all of them represent pro-government NGOs and parties. The analysis showed that in spite of the amendment of electoral code of 2009 according to the recommendations of the OSCE, the process of commission formation remains under the control of Belarusian authorities.

Keywords: Local Elections, Electoral Commissions, Political System of Belarus.

Каля 85 тысяч прадстаўнікоў выбарчых камісій забяспечваюць падлік галасоў на выбарах у мясцовыя Саветы. Лічба ў 85 тысяч чалавек параўнальная з колькасцю насельніцтва такіх гарадоў, як Маладзечна ці Полацк, пры гэтым колькасць прадстаўнікоў незалежнай грамадскасці і апазіцыйных партый у камісіях на кожных выбарах застаецца мізэрнай. Менавіта прадстаўнікі камісій выконваюць вызначальную ролю ў працэсе падвядзення канчатковых вынікаў выбараў, таму надзвычай важна разгледзець, якім чынам фармуюцца камісіі і хто ў іх уваходзіць.

Фармаванне аўтарытарнай палітычнай сістэмы ў Беларусі пасля 1996 года ўжо мае сваю гісторыю, і гэта дазваляе аналізаваць дастаткова працяглыя тэндэнцыі. У гэтым аналізе мы паспрабуем прагледзець, наколькі эвалюцыя беларускай палітыкі і кансалідацыя аўтарытарызму паўплывалі на прынцыпы фарміравання выбарчых камісій і якія фактары гэту эвалюцыю вызначалі.

Цікава прасачыць уплыў унутрыпалітычных і асабліва знешнепалітычных фактараў. У прыватнасці, як паўплывалі на фармаванне камісій змены ў Выбарчы кодэкс 2009 года. Уведзеныя згодна з рэкамендацыямі Бюро па дэмакратычных інстытутах і правах чалавека АБСЕ, змены павінны былі забяспечыць збалансаванасць выбарчых камісій і абараніць іх ад уплыву выканаўчай улады.

У якасці метаду выкарыстоўваецца статыстычны аналіз дадзеных, змешчаных у зборніках электаральнай статыстыкі Цэнтральнай выбарчай камісіі.

Аналіз асноўных механізмаў фарміравання складу камісій

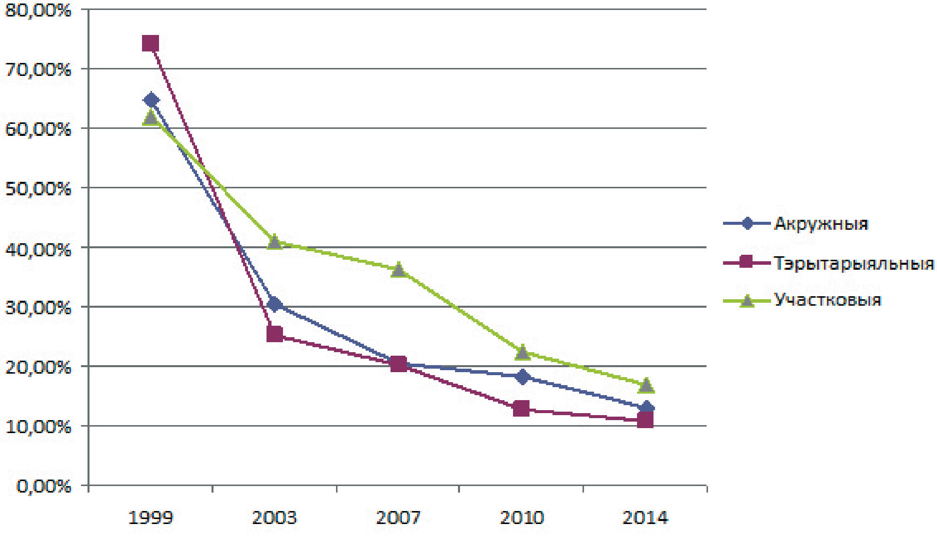
Вылучэнне працоўнымі калектывамі.

Статыстычныя дадзеныя фіксуюць значны заняпад гэтага механізму ў фарміраванні камісій. Асабліва гэта заўважна на тэрытарыяльным узроўні. Калі ў 1999 годзе ў склад камісій уваходзіла больш за 10 тысяч прадстаўнікоў працоўных калектываў – 74,1% ад агульнага складу камісій, то ў 2014 крыху больш за тысячу, ці 10,8%. У акружных і ўчастковых камісіях сітуацыя амаль ідэнтычная, з той розніцай, што змяншэнне прадстаўнікоў працоўных калектываў не такое рэзкае – не ў 7 разоў, але прыкладна ў 4 разы.

Гэты механізм вылучэння мае сваё паходжанне і быў распаўсюджаны ў СССР, калі адміністрацыі дзяржаўных прадпрыемстваў склікалі сходы працоўных калектываў і аднагалосна вылучалі прадстаўнікоў камісій ці кандыдатаў у дэпутаты. Амаль усе краіны былога Савецкага Саюза ўжо адмовіліся ад гэтага механізму. У Беларусі ў першай палове 2000-х пра неабходнасць адмены дадзенай формы вылучэння казалі як незалежныя

эксперты, так і прадстаўнікі ўлады. Таму заняпад дадзенага механізму выглядае заканамерным.

Адсотак прадстаўнікоў камісій, вылучаных працоўнымі калектывамі



Вылучэнне выканкамамі і дзяржслужачыя ў камісіях.

У статыстыцы за 1999–2007 гады была пазначана колькасць прадстаўнікоў камісій, вылучаных органамі, адказнымі за ўтварэнне камісій (выканкамамі). Аднак Выбарчы кодэкс не прадугледжвае такую працэдуру, таму звычайна вылучэнне чыноўнікаў афармлялася як вылучэнне праз працоўныя калектывы. Згодна са статыстыкай, адсотак такіх сяброў камісій на працягу 8 год заставаўся прыкладна на адным узроўні – 3–7%.

Пасля паправак у Выбарчы кодэкс 2009 года ў статыстычных зборніках змянілася класіфікацыя, і замест калонкі "Органы, адказныя за ўтварэнне камісій" з'явіўся запіс "Колькасць дзяржслужачых". Папраўкі вызначылі, што іх мусіць быць не больш за траціну ад агульнага складу. У 2010 годзе ва ўчастковых камісіях чыноўнікаў было 3,9%, у тэрытарыяльных – 8,4%, у акружных – 11,6%. У 2014 годзе у складзе ўчастковых камісій – 3,7%, у тэрытарыяльных – 9,8%, а ў акружных – 12,2% дзяржслужачых.

Такім чынам, можна заўважыць нязначны рост колькасці дзяржслужачых у акружных і тэрытарыяльных камісіях, аднак іх колькасць значна меншая за вызначаны ліміт – траціна ад усяго складу камісій. Гэта хутчэй сведчыць пра тое, што гэтай колькасці дастаткова для

кантролю і механізм прамога ўдзелу бюракратыі ў падліку галасоў не патрабуе выкарыстання напоўную. Ліміт у 30% дазваляе павялічыць колькасць дзяржслужачых у камісіях у 3 разы.

Вылучэнне праз збор подпісаў.

На выбарах 2003 і 2007 гадоў значна павялічылася колькасць прадстаўнікоў камісій, вылучаных праз збор подпісаў. У параўнанні з выбарамі 1999 года у 1,5–3,5 раза. На выбарах 2010 і 2014 гадоў гэтая колькасць зменшылася прыкладна на чвэрць.

Рэзкае павелічэнне прадстаўнікоў, вылучаных грамадзянамі ў 2003 годзе, звязанае з заняпадам механізму вылучэння працоўнымі калектывамі. Пасля паправак у Выбарчы кодэкс 2009 года ўзрасла колькасць сяброў камісій, вылучаных грамадскімі аб'яднаннямі, таму ў 2010 і 2014 гадах вылучэнцаў праз збор подпісаў стала менш.

Адсотак прадстаўнікоў камісій, вылучаных праз збор подпісаў



Вылучэнне грамадскімі аб'яднаннямі і партыямі.

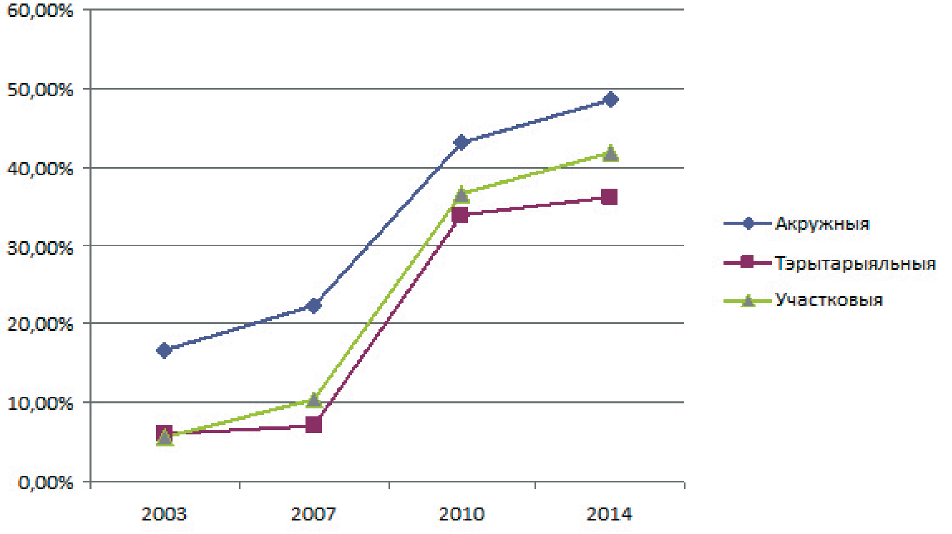
Пасля паправак у кодэкс 2009 года на выбарах 2010 года ў камісіях рэзка ўзрасла колькасць прадстаўнікоў грамадскіх арганізацый і партый. У параўнанні з выбарамі 2007 года грамадскія арганізацыі вылучылі ў сярэднім у 3 разы больш сваіх прадстаўнікоў, а партыі ажно ў 10 разоў павялічылі свой склад у камісіях.

У 2014 годзе колькасць прадстаўнікоў грамадскіх арганізацый вырасла яшчэ больш, і ў акружных камісіях іх колькасць склала амаль палову, адпаведна ў тэрытарыяльных – 36,1%, а ва ўчастковых – 41,8%. Гэтая колькасць адпавядае папраўкам у Выбарчы кодэкс, аднак неабходна адзначыць, што амаль усе прадстаўнікі былі вылучаны праўладнымі грамадскімі аб'яднаннямі (БРСМ, "Белая Русь", прафса-

юзы і іншыя). Гэта сведчыць аб тым, што сябры камісій, вылучаныя гэтымі арганізацыямі, фактычна кантраляваныя органамі ўлады.

На выбарах 2003 і 2007 гадоў колькасць прадстаўнікоў палітычных партый у камісіях была мізэрнай. Нягледзячы на тое, што ў 2010 годзе адсотак партыйцаў у камісіях павялічыўся ажно ў 10 разоў, ён застаўся вельмі маленькім: 2,3% ва ўчастковых камісіях, 0,9% – у тэрытарыяльных, 6,6% – у акружных. На выбарах 2014 года колькасць прадстаўнікоў партый засталася на ўзроўні 2010 года. Пры гэтым доля прадстаўнікоў апазіцыйных палітычных партый вельмі малая. Пераважная большасць вылучаных партыйцаў – гэта сябры праўладных партый (КПБ, Сацыяльна-спартыўная партыя, Аграрная партыя і іншыя).

Адсотак прадстаўнікоў камісій, вылучаных грамадскімі аб'яднаннямі



Жанчыны і моладзь у складзе камісій.

Адсотак жанчын у камісіях надзвычай высокі. Калі ў 1999 годзе жанчын у камісіях было прыкладна 60–70%, то зараз гэты адсотак павялічыўся да 70–80%.

Адсотак жанчын у камісіях

	1999	2003%	2007	2010	2014
Акружныя	56,4%	60,1%	64,1%	64,8%	69,9%
Тэрытарыяльныя	67,3%	72,1%	72,4%	78,8%	80,5%
Участковыя	62,3%	65,9%	66,3%	67,7%	71,2%

Што тычыцца моладзі, то яе колькасць у камісіях за 15 год зменшылася ў паўтара раза, што сведчыць аб павелічэнні сярэдняга ўзросту сяброў камісій.

Адсотак моладзі да 30 гадоў

	1999	2003	2007	2010	2014
Акружныя	12,7%	14,2%	11,9%	10,3%	8,2%
Тэрытарыяльныя	12,9%	11%	7,5%	9,5%	7,8%
Участковыя	16,5%	15,2%	12,9%	11,3%	10,1%

Аналіз паказаў, што змены ў Выбарчы кодэкс ніяк не паўплывалі на збалансаванасць камісій, а кантроль уладаў над працэсам іх фармавання захаваўся.

Змены ў Выбарчы кодэкс 2009 года былі арыентаваныя на пытанні, абмеркаваныя паміж беларускімі ўладамі і Бюро па дэмакратычных інстытутах і правах чалавека АБСЕ пасля прэзідэнцкіх выбараў 2006 года і парламенцкіх выбараў 2008 года. Сярод пытанняў, што абмяркоўваліся, быў пункт, які тычыўся складу і парадку прызначэння выбарчых камісій. У прыватнасці, папраўкі акрэслілі працэдуры фармавання камісій. Так, трэцяя частка выбарчых камісій, ніжэйшых за ўзровень ЦВК, павінна прызначацца са складу прадстаўнікоў палітычных партый і грамадскіх арганізацый, пры гэтым дзяржаўных служачых можа быць не больш за траціну выбарчай камісіі.

Хаця заключэнне Бюро па дэмакратычных інстытутах і правах чалавека АБСЕ па папраўках у кодэкс пазітыўна ацаніла гэтыя змены,[1] падкрэсліваецца, што правілы, якія рэгулююць парадак прызначэння сяброў выбарчых камісій мясцовымі органамі ўлады, адсутнічаюць. Маніторынг СМІ паказаў, што пры фармаванні камісій на выбары ў мясцовыя Саветы 2014 года, гэтак жа як і на мінулых выбарах, улады сістэматычна карыстаюцца гэтым недахопам заканадаўства.

Так, у акружных выбарчых камісіях апынулася толькі 11 прадстаўнікоў апазіцыйных партый, астатнія 144 апазіцыянеры былі адсеяны. У той жа час 148 з 173 сяброў праўладнай Камуністычнай партыі былі ў камісіі ўключаны.[2] Пры гэтым ёсць выпадкі, калі камісіі зацвярджаюц-

[1] БДИПЧ ОБСЕ. Заключение № 521 / 2009. Европейская Комиссия за демократию через право (Венецианская Комиссия) и бюро ОБСЕ по демократическим институтам и правам человека (БДИПЧ ОБСЕ). Совместное заключение о поправках в Избирательный кодекс Республики Беларусь в редакции от 17 декабря 2009 г., URL (доступ 01.02.2014): http://www.osce.org/ru/odihr/elections/belarus/68711

[2] *euroradio.fm* "Чавусаў: Важнасць працы ў акруговых выбарчых камісіях памяншаецца". 08.01.2014, URL (доступ 25.01.2014): http://euroradio.fm/chavusau-vazhnasc-pracy-u-

ца без абмеркаванняў па падрыхтаваных загадзя спісах.[3]

Аналіз статыстычных дадзеных паказаў, што найбольш распаўсюджаныя спосабы вылучэння ў склад камісій – гэта вылучэнне праз збор подпісаў і вылучэнне грамадскімі аб'яднаннямі.

У перыяд паміж 1999 і 2014 гадамі адбыліся значныя змены ў механізме фармавання выбарчых камісій. На працягу 15 год значна зменшылася колькасць прадстаўнікоў камісій, вылучаных працоўнымі калектывамі. Затое ў некалькі разоў узрасла колькасць сяброў камісій, вылучаных праўладнымі грамадскімі аб'яднаннямі: БРСМ, "Белая Русь" і іншыя.

Відавочна, што вылучэнне прадстаўнікоў працоўнымі калектывамі і часткова грамадзянамі праз збор подпісаў замяшчаецца вылучэннем грамадскімі арганізацыямі, кантраляванымі ўладамі. Гэта адпавядае папраўкам у Выбарчы кодэкс, а таксама дазваляе вылучаць у камісіі найбольш лаяльных да ўлады прадстаўнікоў.

Колькасць дзяржслужачых у акружных і тэрытарыяльных камісіях складае 10–12 % і, згодна з папраўкамі ў Выбарчы кодэкс, можа дасягнуць 30%. Адсотак жанчын у камісіях стабільна высокі, складае прыкладна дзве трэція і працягвае павялічвацца.

akrugovyh-vybarchyh-kamisiyah-pamyanshaecca

[3] *euroradio.fm* "Брэсцкі гарадскі выбаркам абралі за 7 хвілін". 08.01.2014, URL (доступ 25.01.2014): http://euroradio.fm/brescki-garadski-vybarkam-abrali-za-7-hvilin